

## *Sentenza Commissariale 26 ottobre - 15 novembre 1954 che dichiara decaduto il Comune dal proporre opposizione avverso la riconosciuta demanialità della tenuta "San Magno"*

Il Commissario per la liquidazione degli usi civici sedente in Roma:

Ha emesso la seguente sentenza nella causa tra Geleotti Ulderico fu Carlo ed altri, contumaci, Profili Angelo fu Liberato ed altri, e per essi il loro mandatario, comparso di persona; Comune di Gradoli in persona del Commissario prefettizio, comparso, e Paoletti Nazzareno ed altri, comparsi, nei confronti di Casana Nazzareno ed altri, interventori volontari.

*FATTO:* Con decreto in data 18 luglio 1925 il Commissario regionale avvalendosi dei poteri conferitigli dalla legge nominò l'avv. Luigi Giove quale istruttore per la sistemazione dei beni di uso civico del Comune di Gradoli con incarico di ricercare tutti i documenti e di raccogliere tutte le notizie del caso per accertare la natura, l'estensione e i limiti degli usi civici nel territorio di detto Comune, di porre in rilievo lo stato di fatto dei medesimi e di fornire ogni elemento utile per la loro definitiva e pronta sistemazione.

L'istruttoria, eseguita dall'avv. Giove, fu lunga e dettagliata e fu riassunta, corredata di notizie storiche ricavate da documenti diversi secoli addietro, in una relazione che venne depositata il 28 febbraio 1936.

In seguito alle risultanze di tale istruttoria, il Commissario con decreto dell'8 marzo 1938 nominò il geom. Sante Castellani quale istruttore-perito sia per la verifica delle terre, concesse ad utenza, della tenuta di "S. Magno", in territorio di Gradoli, ordinando la compilazione di un regolare progetto di sistemazione, sia per l'esame generale della situazione dei beni demaniali di detto Comune.

Il perito Castellani, ritenuto che le terre della tenuta "S. Magno" erano state concesse nella quasi totalità ad utenza, accertò che le quote non erano più possedute dagli originari concessionari, in quanto, sia con il consenso del Comune che senza, erano state trasferite ad altre persone e che tali trasferimenti, all'epoca della verifica da parte di esso perito, rimontavano ad oltre dieci anni.

Il perito, pertanto, in considerazione che i possessori di dette quote fossero degli occupatori abusivi, a norma degli artt. 9 e 10 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, propose:

a) la legittimazione per tutte le quote nelle quali erano, state apportate sostanziali e permanenti migliorie;

b) la reintegra al Comune delle quote non migliorate.

Il progetto di sistemazione, con gli elenchi sia delle quote per le quali si proponeva la legittimazione sia delle quote da reintegrare, venne depositato il 21 dicembre 1940 e quindi, il Commissario, dopo averlo esaminato ed approvato, ne dispose la pubblicazione a norma degli artt. 15 e 30 regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.

Contro tale progetto furono proposte numerosissime opposizioni in merito all'ammontare dei canoni indicati dal perito; nessuna rispetto alla qualità demaniale del suolo.

La pratica, anche per il fatto che il Comune di Gradoli, nonostante l'assicurazione data, non effettuò il deposito occorrente per la definizione di dette opposizioni, non ebbe allora ulteriore svolgimento.

Solo nel febbraio 1949 i sigg. Galeotti Ulderico, Nocchia Angelo, Tagnarini Vincenzo, Marchionni Giuseppe e Manni Carlo presentarono a questo Commissariato ricorso per sostenere che la tenuta «S. Magno» non è bene demaniale ma patrimoniale del Comune di Gradoli.

A seguito di ciò, con decreto 27 novembre 1950, il Commissario dispose di ufficio la citazione dei ricorrenti e del Comune di Gradoli per decidere se la tenuta di «S. Magno» fosse o meno demaniale.

Alla prima udienza del 20 gennaio 1951 si costituirono solo due dei sei ricorrenti, e precisamente i sigg. Geleotti Ulderico e Manni Carlo, nonché il rappresentante del Comune di Gradoli; intervennero volontariamente i sigg. Casacca Nazzareno, Bucossi Luigi, Renzi Francesco e Sborchia Angelo, a mezzo dell'avv. Michele Arboritanz (a questo, deceduto in corso di causa, è succeduto l'avv. Ippolito Peverati), cd il sig. Profili Angelo a mezzo del procuratore sig. Ciuchini Ugo in virtù di procura speciale.

Successivamente, per incompatibilità del Sindaco fu nominato un Commissario prefettizio in persona del dott. Domenico Berni, che si costituiva con l'assistenza degli avv. Ugo e Alfonso Battaglia. All'udienza del 7 aprile 1951 i sigg. Galeotti e Manni chiesero di essere estromessi dal giudizio, in quanto il Commissario prefettizio sosteneva la loro stessa tesi; il sig. Profili Angelo revocò il mandato al dott. Ugo Ciuchini il quale, in virtù di mandato speciale, si costituì per i sigg. Ceccherini Domenico, Cerboni Giuseppe e Patriccioli Plinio, quali altri interventori volontari.

Accertato il contrasto di interessi tra il Comune di Gradoli che sosteneva la patrimonialità della tenuta «S. Magno», e la popolazione utente, questo Commissariato, con lettera del 15 aprile 1953, richiese al Prefetto di Viterbo la nomina di una Commissione ai sensi dell'art. 75, comma 20, regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.

Tale Commissione veniva nominata dalla Giunta provinciale amministrativa di Viterbo con deliberato n. 1939 del 3 giugno 1953 nelle persone dei signori Paoletti Nazzareno, Fucina Vincenzo, Bucossi Luigi, Peruzzi Bonaventura e Ciuchini Nazzareno. Quest'ultimo rinunciava all'incarico e la stessa G.P.A., con delibera n. 2845 del 30 luglio 1953, lo sostituiva con il sig. Lorenzini Salvatore.

I componenti della Commissione si costituivano in giudizio con il patrocinio dell'avv. Francesco Franchi il 10 ottobre 1953.

All'udienza del 21 dicembre 1953 il dott. Ciuchini, procuratore dei signori Ceccarini, Cerboni e Patriccioli, si è fatto assistere dall'avv. Giacomo Vita e alla stessa udienza la causa è stata posta in decisione.

**DIRITTO:** Come si è detto in narrativa, dei firmatari del ricorso del febbraio 1949, Galeotti Ulderico, Nocchia Angelo, Nocchia Luigi, Tagnarini Vincenzo, Marchionni Giuseppe e Manni Carlo, citati a comparire avanti il Commissario, si costituirono il Galeotti e il Manni, comparsi di persona, i quali, all'udienza del 7 aprile 1951, dichiararono che, essendo intervenuto nella vertenza il Commissario prefettizio del Comune di Gradoli per sostenere la loro medesima tesi, non sentivano ulteriormente la necessità di continuare a stare in giudizio e chiedevano, pertanto, di essere estromessi dalla causa.

Al riguardo è da rilevare che i prefati ricorrenti e il rappresentante del Comune sostengono la natura patrimoniale della tenuta S. Magno; e che in ordine a tale pretesa appare chiaro che manca nei ricorrenti medesimi la legittimazione ad agire (*legitimatio ad causam*) per carenza d'azione dato che la patrimonialità può essere dedotta soltanto dal Comune e non dai singoli cittadini, i quali non avendo per tale titolo il godimento della tenuta stessa *uti singuli et cives*, non sono titolari di un legittimo interesse per agire in giudizio (art. 100 c.p.c.).

Pertanto, nessuna disposizione di legge autorizza e consente che un cittadino agisca a nome e per conto del Comune in azioni riguardanti l'eventuale diritto di proprietà del Comune stesso su un bene patrimoniale, salvo che si avvalga dell'azione popolare prevista dalla disposizione dell'art. 23 della legge 6 giugno 1947, n. 530, secondo cui ciascun contribuente può a suo rischio e pericolo, con l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa, far valere azioni che spettino al Comune o a una frazione del Comune; ipotesi questa che nel caso in esame non si verifica. Conseguentemente, i ricorrenti, a prescindere dai motivi dedotti dal Geleotti e da Manni, devono essere estromessi dalla lite.

Nei riguardi dei menzionati Profili Angelo, Ceccarini Domenico, Cerboni Giuseppe, Patriccioli Plinio, i quali sono intervenuti per sostenere le ragioni del Comune (*intervento ad adiuvandum*) a mezzo del loro mandatario speciale dott. Ugo Ciuchini, nel prendere atto che il Profili ha revocato

la procura al Ciuchini, il Commissario osserva che non essendo quest'ultimo né avvocato né procuratore legale e neppure abilitato al patrocinio avanti le preture, non sono essi intervenienti regolarmente rappresentati e quindi la loro costituzione in giudizio è illegale per difetto di rappresentanza.

Nei giudizi avanti i commissari liquidatori degli usi civici, come si desume dall'art. 31 terzo comma della legge 16 giugno 1927, n. 1766, devono osservarsi le norme del processo avanti i pretori. Siccome l'art. 82 c.p.c. stabilisce che davanti i pretori le parti non possono stare in giudizio se non col ministero o con l'assistenza di un difensore salvo che il pretore non le autorizza a stare in giudizio di persona, la rappresentanza degli interventori è illegale non potendo, come si è detto, il Ciuchini legittimamente rappresentarli. Né a sanare la irregolarità della situazione processuale degli intervenienti può valere l'assistenza, a cui ha fatto ricorso all'ultimo momento il dott. Ciuchini, dell'avv. Giacomo Vita, giacché nei procedimenti avanti i Pretori l'assistenza del difensore è consentita quando la parte si presenta in giudizio di persona e non quando ne è rimasta lontana avendo inteso di costituire, come nel caso in esame, un procuratore.

Ma a prescindere della legittimità o meno della rappresentanza, l'intervento dei predetti Profili e consorti non è ammissibile.

Nella specie si è in presenza di intervento adesivo avendo gli interventori appoggiato la domanda del Comune, intesa a sostenere la patrimonialità della tenuta in questione.

Dalle disposizioni contenute e dall'art. 105 c.p.c., che regolano l'intervento volontario, si desume che, in ogni caso, per giustificare l'intervento adesivo è necessario che il terzo sia titolare di un rapporto giuridico in qualche guisa connesso o subordinato a quello controverso, sia che l'interveniente abbia interesse a prendere posizione nel rapporto controverso in quanto per la natura stessa di tale rapporto la decisione del giudice tra le parti formi cosa giudicata anche pel rapporto tra l'interveniente medesimo e la parte, cui egli accede; sia che invece egli abbia un interesse soltanto indiretto a non essere eventualmente danneggiato dalla definizione del rapporto controverso in quanto tale definizione, pur non formando cosa giudicata tra lui e la parte, cui egli accede costituirebbe ugualmente un pregiudizio per la tutela autonoma del proprio diritto.

In sostanza, è pur sempre necessario che il terzo abbia un interesse, anche di mero fatto, a prevenire gli effetti pregiudizievoli di un giudicato inter alios.

Orbene, nella specie gli interventori non sono titolari di un rapporto giuridico su cui si potrebbe riflettere pregiudizievolemente, sia pure indirettamente, la sentenza che riconoscesse la patrimonialità o meno della tenuta "S. Magno", non potendosi peraltro ravvisare un interesse attuale e completo, quale si richiede per giustificare l'intervento, nella loro condizione di contribuenti che verrebbero alleviati, colla vittoria del Comune, delle varie imposte che pagano al medesimo e in quella di agricoltori che potrebbero eventualmente aspirare alla concessione di una quota parte di terreno della tenuta di cui si contende.

Una volta esclusa, per tali evidenti ragioni, la concretezza di un interesse da tutelare, è esclusa la possibilità per gli intervenienti di partecipare al processo in esame.

L'intervento dei sigg. Casacca Nazzareno, Bucossi Luigi, Renzi Francesco e Sborchia Angelo, i quali sostengono la demanialità della tenuta S. Magno con soggezione della stessa a usi civici a beneficio della comunità di Gradoli, si deve, invece, ammettere. L'uso civico, infatti, è un diritto spettante a ciascun utente, appunto perché ad ogni utente compete il godimento personale da cui ritrae un vantaggio economico suo proprio, sia pure condizionato al requisito dell'incolato. Perciò l'utente ha un diritto personale al quale corrisponde la relativa azione, diretta a tutelare, nel suo particolare interesse, tale diritto; azione che potrà farsi valere sia direttamente sia mediante intervento nel giudizio già iniziato.

Nel merito, il Comune di Gradoli, sostiene la patrimonialità della tenuta, che per esser tale non è assoggetta alla procedura e alla particolare sistemazione prevista dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 e ciò per averla acquistata, con atto 10 aprile 1896 not. Francesco Evaristo Gentili, dal Sovrano Ordine Militare di Malta quale suo bene privato; di contro la speciale rappresentanza, nominata ai sensi dell'art. 75, capoverso secondo, di detta legge, a cui si sono associati gli

intervenienti Casacca ed altri, eccepisce preliminarmente la decadenza a proporre tale domanda, a mente degli artt. 15 e 30 del Regolamento 26 febbraio 1928, n. 332, in quanto il Comune non ebbe tempestivamente ad opporsi allorché il Commissario dispose la pubblicazione della relazione e del progetto del geom. Castellani e, in ogni caso, l'infondatezza della domanda stessa, giacché il Comune acquistò la tenuta S. Magno per la generalità degli abitanti e per il godimento della popolazione e comunque perché, essendo il terreno soggetto agli usi civici a favore dei naturali di Gradoli, esso diventò dopo l'acquisto, automaticamente di demanio universale e perciò soggetto alla particolare disciplina di cui all'art. 11 della legge del 1927.

Ad avviso del decidente l'eccezione di decadenza è fondata, posto che, allo stato in cui sono pervenute le operazioni demaniali disposte da questo Commissariato per le terre di Gradoli, è innegabilmente preclusa al Comune la possibilità di mettere in dubbio la natura demaniale della tenuta "S. Magno".

Con la disposizione dell'art. 27 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sono state affidate ai Commissari per gli usi civici funzioni amministrative e funzioni giurisdizionali; le prime di gran lunga prevalenti rispetto alle seconde che hanno carattere meramente incidentale.

L'inizio della fase contenziosa può essere dovuto all'iniziativa del Commissario o dei privati o degli enti interessati (Comune o Associazione Agraria); di regola essa è aperta dalla opposizione dei privati degli enti; ai sensi degli artt. 15 e 30 del Regolamento 26 febbraio 1928, n. 332, i quali dopo aver ricevuto la notifica del deposito degli accertamenti compiuti dal Commissario a mezzo dell'istruttore, all'uopo incaricato, ritengono di sollevare questioni in merito al riconoscimento di diritti subiettivi ad essi spettanti pretermessi o in contrasto con l'indagine istruttoria esperita.

La fase di accertamento si chiude con la decisione del Commissario o per altra causa di estinzione del procedimento in sede giurisdizionale.

Ed è innegabile la preclusione di ogni contestazione che si sollevi al riguardo dopo che sia inutilmente decorso il termine assegnato per l'opposizione.

Se, pertanto, la fase contenziosa o non si apre affatto oppure una volta aperta nei modi ora detti si chiuda con decisione in via contenziosa, il procedimento continua o riprende il suo svolgimento con attività di natura amministrativa.

Nel caso in esame è pacifico che il Commissario dette incarico all'istruttore perito geom. Castellani di procedere, fra l'altro, alla verifica delle terre, concesse a utenza, della tenuta di che trattasi, ordinando al medesimo di compilare un regolare progetto di sistemazione delle terre.

L'istruttore-perito, in base all'incarico ricevuto, ritenne che la tenuta in questione facesse parte del demanio universale di Gradoli e siccome le singole quote per effetto di numerosi trasferimenti non si trovavano più nel possesso degli originari concessionari, ritenne gli attuali detentori occupatori illegittimi, proponendo la legittimazione per quelli che avevano, in concorso degli altri requisiti, migliorato il terreno e la reintegra per gli altri.

Gli atti istruttori, ritenuti regolari dal Commissario, furono mandati in pubblicazione ai sensi del combinato disposto dagli artt. 15 e 30 del regolamento.

A tenore del secondo comma dell'art. 30 del Regolamento, contro le operazioni demaniali e nei termini di cui al precedente art. 15 avrebbero potuto produrre opposizione il Comune o i possessori, contestando innanzi tutto la ritenuta demanialità del terreno; nel qual caso il Commissario avrebbe dovuto decidere preliminarmente la questione della qualitas soli procedendo in sede contenziosa ai sensi dell'art. 29 della legge.

Invece nessuna opposizione fu proposta in tali sensi e alla richiesta di costituire un deposito di L. 10.000 occorrente per dare esecuzione al decreto di legittimazione e reintegra, il Comune obiettò, soltanto, di non potervi aderire per mancanza di fondi, stanziati a tale scopo in bilancio e fu questa la ragione per cui il decreto rimase ineseguito.

Pertanto, data la fase in cui è pervenuta la procedura amministrativa della verifica del demanio di Gradoli, né dinanzi al giudice speciale, qual è il Commissario liquidatore degli usi civici, né dinanzi ad altro giudice è possibile porre ulteriormente in discussione la qualitas soli della tenuta «S. Magno». Infatti, ripetesi, il decreto con cui il Commissario dispone la pubblicazione dei risultati

della verifica, costituisce un atto formale col quale egli più che approvare l'accertamento del perito (previa le rettifiche che ritenga del caso) lo fa suo e per effetto di tale decreto i risultati della verifica che concludano per la natura di uso civico delle terre comunali, vanno considerati come un accertamento della qualità demaniale delle stesse; sicché l'accertamento accennato, se avvenuto in sede amministrativa, diventa, in mancanza di opposizione, definitivo senza alcuna possibilità di mettere in dubbio la qualitas soli.

Sono del resto frequenti nel nostro ordinamento amministrativo casi in cui accertamento di diritto, come quello che ne occupa, avvengano da parte della pubblica amministrazione in sede amministrativa (ricognizione di antiche utenze, di acqua, pesca, farmacie privilegiate, ecc.) e la particolarità di tali accertamenti consiste appunto nel fatto che gli stessi diventano definitivi e immutabili di fronte ai terzi che pur abbiano diritti contrari all'avvenuto accertamento qualora non si siano avvalsi, nelle forme e nei termini di legge, dei rimedi all'uopo apprestati.

Al Commissario, pertanto, non resta che continuare la procedura amministrativa che culminerà col provvedimento positivo o negativo di legittimazione, rimesso al criterio discrezionale dello stesso Commissario, sulla base dei risultati della verifica eseguita dall'istruttore.

L'accoglimento dell'eccezione di decadenza dispensa il decidente dall'esaminare le altre eccezioni di merito, dedotte dalla speciale rappresentanza degli utenti e dagli interventori Casacca, Bucossi, Renzi e Sborchia, restando tali eccezioni assorbite dalla prima.

Le spese del giudizio si devono porre a carico del Comune, nonché dei ricorrenti Geleotti Ulderico, Manni Carlo, Nocchia Angelo, Nocchia Luigi, Tognarini Vincenzo, Marchionni Giuseppe e degli intervenienti Profili Angelo, Ceccarini Domenico, Cerboni Giuseppe e Patriccioli Plinio perché soccombenti e in solido ai sensi dell'art. 97, c.p.c.

*P.Q.M.*

Il Commissario Aggiunto, Uditi i procuratori delle parti, respinta ogni contraria istanza, eccezione e difesa, dispone quanto appresso:

Mette fuori causa Geleotti Ulderico, Nocchia Angelo, Nocchia Luigi, Taguarini Vincenzo, Marchionni Giuseppe e Manni Carlo.

Dà atto della revoca della procura al dott. Ugo Ciuchini da parte di Profili Angelo e dichiara illegale la rappresentanza in giudizio conferita da Ceccarini Domenico, Cerboni Giuseppe e Patriccioli Plinio allo stesso Ciuchini e comunque dichiara inammissibile l'intervento in causa di detti Profili, Ceccarini, Cerboni e Patriccioli.

Ammette l'intervento in causa di Casacca Nazzareno, Bucossi Luigi, Renzi Francesco e Sborchia Angelo.

Dichiara decaduto il Comune di Gradoli ai sensi degli artt. 15 e 30 del Regolamento 26 febbraio 1928, n. 332, dal proporre qualsiasi opposizione avverso la riconosciuta demanialità della tenuta "S. Magno" di cui al progetto del geom. Castellani depositato il 21 dicembre 1940, approvato dal Commissario e pubblicato ai sensi di legge.

Condanna in solido lo stesso Comune di Gradoli nonché i ricorrenti Galeotti Ulderico, Manni Carlo, Nocchia Angelo, Nocchia Luigi, Tognarini Vincenzo, Marchionni Giuseppe e degli intervenienti Profili Angelo, Ceccarini Domenico, Cerboni Giuseppe e Patriccioli Plinio perché soccombenti e in solido ai sensi dell'art. 97 c.p.c., al pagamento delle spese processuali che liquida in L. 242.730 così ripartite: L. 10.130, per spese, L. 32.600 per competenze e lire 200.000 per onorario in favore dei componenti la speciale rappresentanza e in L. 301.600 così ripartite: L. 10.800 per spese, L. 40.800 per competenze e lire 250.000 per onorari in favore degli intervenienti Bucossi Luigi, Renzi Francesco, Sborchia Angelo e Casana Nazzareno.

Dette spese, competenze ed onorari devono essere distratti in favore dei rispettivi avvocati Francesco Franchi e Ippolito Peverati i quali hanno dichiarato di avere anticipato le spese e di non avere ricevuto onorario.

Così deciso in Roma addì 26 ottobre 1954.

*Il Commissario Aggiunto:* **G . SCAVONETTO**

*Il Segretario:* **M. CORSI**

*La presente sentenza è stata depositata nella Segreteria di questo Commissariato oggi 15 novembre 1954. Il Segretario: M. CORSI. Registrato a Roma il 19 novembre 1954, n. 3230, vol. 9 degli atti giudiziari.*